

UMANITÀ DEL TRATTAMENTO E DIGNITÀ DELLA PERSONA IN UN CONTESTO CARCERARIO SENZA DISCRIMINAZIONI

Giuseppe Tabasco*

SOMMARIO: 1.- Le “tattiche punitive”; 2.- L’evoluzione del sistema penitenziario in Italia; 3.- Sovraffollamento carcerario e rimedi normativi esperiti per uscire dall’emergenza; 4.- Ipotesi di interventi per una riforma del sistema penitenziario.

1.- Le “tattiche punitive”

L’analisi della evoluzione storica della fase di esecuzione della pena consente di individuare quattro grandi forme di tattiche punitive che pare opportuno definire con dei verbi anziché con dei sostantivi. Escludere, tattica usata soprattutto nella Grecia arcaica, che consiste nell’«interdire la presenza di un individuo nei luoghi comunitari o sacri». Organizzare un riscatto ovvero imporre una compensazione. In tale tattica punitiva l’infrazione di una regola provocherà, da un lato, che un individuo o un gruppo si costituisca come vittima del danno, chiedendo, di conseguenza, un risarcimento; dall’altro, che la colpa faccia nascere, a carico di colui che si è reso responsabile dell’infrazione, di una serie di obblighi, «comparabile a un debito da rimborsare o un danno da riparare».

Marchiare, ossia «lasciare sul corpo visibile o simbolico, fisico o sociale, anatomico o statutario, qualcosa come una traccia». In tale sistema l’infrazione non deve essere riscattata o compensata, bensì non deve sottrarsi all’oblio. In altri termini, «il corpo visibile o sociale deve essere il blasone delle pene», di guisa che, da un lato, tale blasone rimandi immediatamente alla colpa, costituendone la traccia visibile e immediatamente riconoscibile; dall’altro, al potere, che attraverso la pena irrogata depone «sul corpo del suppliziato il marchio della sua sovranità». Rinchiudere, tattica che ha trovato definitiva attuazione nell’epoca a cavallo tra il XVIII e il XIX secolo. Infatti, a partire dal XVIII secolo si fa strada l’idea che il crimine non sia semplicemente una colpa, bensì un atto che nuoce alla società, ossia «un gesto con cui l’individuo, rompendo il patto sociale che

* Professore associato di Diritto processuale penale presso l’Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro.

lo lega agli altri, entra in guerra contro la sua stessa società»¹. Di tal guisa, il criminale appare come il nemico sociale e la punizione non può più essere né il risarcimento del danno causato all'altro, né il castigo della colpa, ma una misura di protezione della società, adottata nei confronti del criminale. In altre parole, il crimine è un attacco contro la società e allorché si formula e viene attuato il principio secondo cui il criminale è un nemico sociale trova ingresso nell'ordinamento una nuova tattica punitiva: la carcerazione². Tuttavia, per tutto il secolo XVIII il carcere non venne mai inteso come struttura che costringe i condannati, né costituì un vero e proprio castigo all'interno del sistema penale³. In Inghilterra bisognò attendere gli anni 1790-1800 per assistere alla messa a punto di un sistema penitenziario⁴. In Francia, soltanto nel 1791 la carcerazione assurse a schema generale della punizione⁵.

D'altronde, soltanto con l'avvento delle idee illuministiche si affermò la dimensione statuale della punizione, sottratta alla esemplarità dell'esecuzione.

Nell'arco temporale compreso tra la fine del XVIII e il XIX secolo, il carcere venne assimilato alla fabbrica, ritenendosi, da un lato, che il lavoro da imporre al condannato assicurasse alla società un ritorno di carattere economico, contribuendo al mantenimento della struttura medesima e dei suoi addetti; dall'altro, che l'espiazione e la sofferenza costituissero la contropartita del male inflitto alla comunità sociale⁶.

¹ La individuazione delle "tattiche punitive" e la concezione del criminale come nemico sociale è ripresa da M. FOUCAULT, *La società punitiva*, Corso al Collège de France (1972-1973), trad. it. di Borca e Rovatti, Bergamo 2019, pp. 18-20 e 46-49.

² Sulle origini del carcere, per tutti, M. IGNATIEFF, *Le origini del penitenziario. Sistema carcerario e rivoluzione industriale inglese (1750-1850)*, Milano 1982. In merito alla "tattica punitiva" della carcerazione M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, trad. it. di Tarchetti, Torino 1976, p. 124, osserva che «La prigione, nell'insieme, è incompatibile con tutta la tecnica della pena-effetto, della pena rappresentazione, della pena funzione generale, della pena segno e discorso».

³ Così M. FOUCAULT, *La società punitiva*, cit., p. 76.

⁴ Osserva P. TRONCONE, *Manuale di diritto penitenziario e delle misure punitive*, Torino 2023, p. 68, che «Una concezione assolutamente nuova nel panorama storico delle forme di esecuzione della sanzione penale di tipo detentivo fu progettata nel 1791 da Jeremy Bentham, su commissione del Parlamento inglese, anche se mai divenuta oggetto di concreta attuazione per un espresso divieto del sovrano dell'epoca Giorgio III». Si trattava del cosiddetto *Panopticon*, ossia una struttura carceraria caratterizzata da uno schema edilizio funzionale ad una precisa idea di espiazione della pena. In essa, infatti, il condannato «doveva rimanere privo di spazi di intimità, sempre sotto lo sguardo vigile e discreto di un secondino che, al centro di un sistema di celle concepito su di una pianta a stella, riuscisse ad osservare contemporaneamente, senza essere osservato, tutti i reclusi in celle formate di sbarre, attraverso, un sistema di specchi, di lampade e di scuri».

⁵ Così, ancora, M. FOUCAULT, *La società punitiva*, cit., pp. 83-84, il quale osserva che fino al codice del 1810 si mette a punto il sistema della carcerazione, istituendo, già nel 1791, le case di arresto per gli imputati, le case di giustizia per gli accusati, le prigioni per i condannati.

⁶ A tal proposito, sempre, M. FOUCAULT, *La società punitiva*, cit., pp. 83-84, osserva che la forma-prigione e la forma-salario sono due forme storicamente gemelle, giacché «così come si eroga un salario per un tempo di lavoro, all'apposto si preleva un tempo di libertà come prezzo di un'infrazione. Essendo il tempo l'unico bene che si possiede, lo si compra per il lavoro o lo si preleva per un'infrazione. Il salario serve a retribuire il tempo di lavoro, il tempo di libertà servirà a pagare per l'infrazione». Da qui, la prossimità ma anche la forte opposizione tra lavoro e prigione, da cui deriva «la sensazione che la prigione debba essere come un lavoro gratuito che il prigioniero offre alla società in sostituzione di un salario, e che essa dunque escluda il salario effettivo». Quanto al lavoro, come rileva P. BRONZO, *Gli elementi del trattamento*, in F.

Interventi

Invece, l'idea moderna di istituire una struttura penitenziaria organizzata si affermò con l'età della codificazione, sebbene il carcere continuasse ad essere enfatizzato come strumento per il controllo delle persone pericolose, che venivano così marginalizzate al fine di assicurare la collettività⁷.

2.- *L'evoluzione del sistema penitenziario in Italia*

In Italia, nel secolo XIX, la legislazione penitenziaria era costituita da fonti normative autonome di rango amministrativo, che si accompagnavano alla entrata in vigore della legislazione penale di rango primario.

Un esempio di normativa penitenziaria, di particolare interesse storico e giuridico, prima dell'avvento dell'Unità, è rappresentato dal "Regolamento per gli stabilimenti carcerari", varato nel 1817 sotto il Regno di Ferdinando II di Borbone. Ad esso va affiancato il "Regolamento provvisorio della nuova casa di reclusione di lavoro di Saluzzo", varato negli Stati sardi, sotto il regno di Carlo Felice, il 25 novembre 1828. Con l'Unificazione dello Stato, dopo una provvisoria vigenza del Codice penale sardo riformato, che venne estesa a tutto il territorio del Regno, cui si accompagnò il "Regolamento generale per le carceri giudiziarie del Regno", emanato con R.D. 27 gennaio 1861, nel 1889 entrò in vigore il Codice penale Zanardelli, che prese il nome dal Ministro guardasigilli dell'epoca, cui si accompagnò il primo "Regolamento generale per gli Stabilimenti carcerari e per i Riformatori governativi del Regno", entrato in vigore con il R.D. 260 dell'1 febbraio 1891, che costituiva, nel nuovo Stato, la prima disciplina organica della struttura penitenziaria. Successivamente il regime penitenziario venne disciplinato dal "Regolamento per gli istituti di prevenzione e pena", adottato con R.D. 787 del 18 giugno 1931, poi integrato e completato dalla L. 547 del 9 maggio 1932, recante "Disposizioni sulla riforma penitenziaria".

La connotazione particolarmente repressiva di tale regolamento, funzionale ad una concezione general-preventiva e di emenda della pena, con l'avvento della Costituzione, ne imponeva una radicale revisione.

A tal fine, dopo un lungo decorso temporale, intervenne il legislatore, con la L. 26 luglio 1975, n. 354, che integra una autonoma e compiuta struttura normativa, distinguendosi dal pregresso regolamento penitenziario, giacché diversamente da quest'ultimo, improntato ad esclusivi fini di difesa sociale, contiene una «strategia esecutiva, protesa verso il progressivo reinserimento del condannato, [inteso come persona], nella vita

DELLA CASA - G. GIOSTRA (a cura di), *Manuale di diritto penitenziario*, Torino 2025, p. 108, nei sistemi penali fondati sull'idea retributiva e general-preventiva, esso costituiva una «modalità di espiazione della pena detentiva, in chiave marcatamente afflittiva». Viceversa, «Con la progressiva valorizzazione della funzione rieducativa e special-preventiva della pena, il lavoro detentivo si è andato [...] affermando quale strumento di recupero del condannato».

⁷ Secondo G. ZAGREBELSKY, *Postfazione*, in L. MANCONI - S. ANASTASIA - V. CALDERONE - F. RESTA, *Abolire il carcere. Una ragionevole proposta per la sicurezza dei cittadini*, Milano 2015, p. 110, «Il carcere è nato, più che come sanzione, come pulizia della società dai suoi scarti: poveri, vagabondi, mendicanti, sbandati, irregolari d'ogni genere, da offrire in sacrificio all'ordine sociale».

collettiva⁸. Tuttavia, a causa di numerose interpolazioni, la normativa penitenziaria ha perduto la sua originaria organicità. Infatti, gli interventi legislativi che si sono susseguiti non sempre si sono posti in linea con la logica trattamentale, costituendo, anzi, soprattutto negli ultimi anni, un arretramento dal principio di rieducazione della pena, di guisa che nella regolamentazione dell'esecuzione penale convivono, ormai, “con inevitabili frizioni interne, l'istanza rieducativa e di risocializzazione con quella di sicurezza sociale”⁹.

3.- Sovraffollamento carcerario e rimedi normativi esperiti per uscire dall'emergenza

In tale contesto, il sovraffollamento carcerario costituisce «oramai da decenni un connotato endemico del nostro sistema penitenziario»¹⁰, tant'è che la Corte europea dei diritti dell'uomo condannava l'Italia, una prima volta nel 2009, per violazione dell'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a causa delle condizioni detentive in cui era costretto il ricorrente all'interno di un istituto penitenziario¹¹.

In seguito a tale condanna il Governo italiano, nel mese di gennaio dell'anno 2010, dichiarava lo stato di emergenza, cui seguiva l'approvazione di un piano carceri per la costruzione di nuovi istituti penitenziari. A fianco degli interventi di edilizia penitenziaria venivano, altresì, approvati alcuni provvedimenti legislativi finalizzati a ridurre il numero delle presenze in carcere. Tra questi va ricordata la L. 26 novembre 2011, n. 199, che introduceva nell'ordinamento la misura dell'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive fino a 12 mesi, estesa, poi, con D.L. 22 dicembre 2011, n. 211, conv. con modif., in L. 17 febbraio 2012 n. 9, fino a 18 mesi. Tuttavia, tali interventi non riuscivano ad incidere in modo determinante sul sovraffollamento carcerario. E così, sempre per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il nostro Paese veniva condannato nuovamente dalla Corte di Strasburgo, che, con una sentenza pilota¹², gli imponeva di adottare, entro un anno dal

⁸ Così G. PIERRO, *Istituti di prevenzione e pena*, in *Enc. giur. Treccani*, 17 (1989), p. 1, il quale sottolinea le profonde differenze fra i due ordinamenti penitenziari, «che consentono di tracciare una precisa linea di confine tra l'abrogata e la vigente regolamentazione della esecuzione penale».

⁹ Relazione al d.d.l. S 2067, XVII legislatura, recante “Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole del processo e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività della pena”, reperibile in www.giustizia.it.

¹⁰ A. DELLA BELLA, *Sovraffollamento carcerario: soluzioni normative e prassi giurisprudenziali per uscire rapidamente dall'emergenza*, in *Sist. pen.*, 11 (2025), p. 29.

¹¹ Corte EDU, Sez. II, 16 luglio 2009, Sulejmanovic c. Italia, in *Rass. penit. e crim.*, 2 (2009), pp. 175ss., secondo cui il sovraffollamento oltre un certo limite, ed in particolare laddove lo spazio vitale a disposizione del singolo detenuto sia inferiore a 3 mq, costituisce di per sé un trattamento inumano e degradante.

¹² Corte EDU, Sez. II, 8 gennaio 2013, Torreggiani ed altri c. Italia, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2 (2013), p. 944, secondo cui «la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante dal malfunzionamento cronico del sistema italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone»; e «la situazione constatata nel caso di specie è costitutiva di una prassi non compatibile con la Convenzione».

Interventi

passaggio in giudicato della stessa, le misure necessarie per porre rimedio alla situazione, che la giurisdizione sovranazionale definiva sistemica.

Pressato dagli obblighi imposti dalla Corte alsaziana, il Governo emanava due decreti-legge¹³, funzionali a limitare la presenza dei detenuti in carcere.

La necessità di intervenire per alleggerire la pressione all'interno degli istituti penitenziari, onde evitare che condizioni intollerabili causassero violazioni gravissime di diritti fondamentali della persona, muoveva anche il Guardasigilli a presentare un disegno di legge delega per la riforma dell'esecuzione penitenziaria, divenuto, poi, legge dello Stato 103 del 23 giugno 2017, che, nell'individuare i principi ai quali il legislatore avrebbe dovuto attenersi nella elaborazione della riforma dell'ordinamento penitenziario, perseguiva l'obiettivo della "effettività rieducativa della pena"¹⁴. Tuttavia, il progetto di riforma naufragava nelle norme attuative della legge delega. Infatti, il Governo rinunciava espressamente ad esercitare la delega relativamente all'art. 1, comma 85, lett. b) (revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative); lett. e) (eliminazione di automatismi e preclusioni); lett. s) (tutela del rapporto tra detenute e figli minori); lett. v) (libertà di culto e dei diritti ad essa connessi); nonché lett. f) (previsione di attività di giustizia riparativa), giacché il D.Lgs. A.G. 29 riceveva parere contrario da parte della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati. E i D.Lgs. 123 e 124 del 2/10/2018, entrati in vigore il 10 novembre 2018, attivavano solo parzialmente la delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85 della L. 23 giugno 2017, n. 103, con riferimento alle direttive in materia di assistenza sanitaria penitenziaria, semplificazione dei procedimenti esecutivi e penitenziari, competenze degli U.E.P.E. e della polizia penitenziaria, vita penitenziaria e lavoro penitenziario, accantonando le più significative innovazioni normative elaborate dalla Commissione ministeriale per la riforma dell'ordinamento penitenziario, istituita con D.M. 19 luglio 2017 e confluite nello schema di D. Lgs. n. 501

¹³ Il primo, del 1° luglio 2013, recante n. 78, conv., con modif., in L. 94 del 9/8/2013, n. 94, intitolato "Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena"; il secondo, del 23 dicembre 2013, recante n. 146, conv., con modif., in L. 10 del 21/2/2014, intitolato "Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria". Entrambi i decreti miravano a ridurre o eliminare la permanenza in carcere, attraverso misure idonee a ridurre l'ingresso dei detenuti all'interno degli istituti penitenziari ovvero aumentarne l'uscita, nonché finalizzati, attraverso l'introduzione di rimedi sia di natura preventiva che di natura compensativa, a rafforzare e rendere effettiva la tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive dei detenuti lese da comportamenti illeciti dell'Amministrazione penitenziaria. Sotto il primo profilo vanno ricordate le disposizioni dirette a restringere l'ambito di applicabilità della custodia cautelare e ad ampliare i casi di sospensione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive. Quanto al secondo profilo, invece, l'introduzione della liberazione anticipata speciale che consentiva, per un periodo di due anni dalla entrata in vigore del D.L. 146 del 23/12/2013, una maggiore detrazione di pena, pari a settantacinque giorni, per ogni semestre di pena scontato, nonché le disposizioni che allargavano i presupposti per l'accesso alle misure alternative alla detenzione. Sul punto, cfr. A. DELLA BELLA, *Emergenza carceri e sistema penale*, Torino 2014, p. 2.

¹⁴ Relazione al d.d.l. 2798/C del 23 dicembre 2014. A tal proposito, P. CORVI, *Venti di riforma sull'esecuzione penale: la delega per la modifica dell'ordinamento penitenziario*, in G. M. BACCARI - C. BONZANO - K. LA REGINA - E. M. MANCUSO (a cura di), *Le recenti riforme in materia penale*, Milano 2017, p. 607, osserva che «La delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario risponde senza dubbio al bisogno - avvertito da tempo - di restituire sistematicità e coerenza al sistema, affermando un modello di esecuzione della sanzione detentiva in cui dignità, umanità e valenza rieducativa della pena siano garantiti».

e nello schema di D. Lgs. n. 17, entrambi mai giunti all'approvazione. Ne conseguiva una riforma dimezzata, che non contribuiva ad allineare più compiutamente la normativa penitenziaria al disposto del comma 3 dell'art. 27 della Costituzione, lasciando «irrisolti i problemi del carcere ancora caratterizzato da un disumano sovraffollamento»¹⁵, che acuisce lo stato di sofferenza delle persone detenute, le quali versano in condizioni di invivibilità che ne mortificano la dignità. Una situazione di emergenza cronica, che «mina alle fondamenta la funzione stessa della pena, trasformando la detenzione in una mera afflizione, anziché, secondo la Costituzione, in un percorso volto al reinserimento sociale»¹⁶ e che è palesata dai dati ufficiali che confermano che il numero dei detenuti, sempre in progressivo aumento, è, in larga misura, superiore alla capienza effettiva degli istituti penitenziari. Infatti, alla rilevazione del 30 dicembre 2020, corrispondeva a 52.373, alla rilevazione del 30 dicembre 2021, a 54.157, alla rilevazione del 30 dicembre 2022, a 56.167, alla rilevazione del 21 dicembre 2023, a 60.152, alla rilevazione del 30 aprile 2024 e fino al 30 settembre 2024, a 61.862, alla rilevazione del 31 ottobre 2025, a 63.500, a fronte di una capienza regolamentare pari a 46.700 posti disponibili, cui consegue un sovraffollamento pari al 113,18%, al dicembre 2020, al 114,6%, al dicembre 2021, al 117,85%, al dicembre 2022, al 127,06%, al dicembre 2023, al 131, 77%, al 16 settembre 2024; mentre alla fine di novembre 2025, nelle carceri italiane risultano detenute 63.868 persone, ovvero quasi 2000 in più rispetto a un anno fa, a fronte di una capienza effettiva pari a 46.124 posti, con un tasso di sovraffollamento nazionale pari al 138,5%. Al sovraffollamento vanno aggiunti i casi di suicidio che nel 2024 sono risultati pari a 72 persone detenute e nel 2025, fino al 31 ottobre, a 69. Peraltro, aumentano i casi di autolesionismo e i fenomeni di violenza e tortura perpetrati nelle carceri, nonché le proteste, anche violente¹⁷.

Da ultimo il legislatore è intervenuto sulla normativa penitenziaria, interpolando le disposizioni che disciplinano gli istituti della liberazione anticipata e della detenzione domiciliare. In particolare, l'art. 5 del D.L. 92 del 4 luglio 2024 ha introdotto, all'art. 656 c.p.p., il comma 10-*bis*, ed ha sostituito l'art. 69-*bis* della legge di ordinamento penitenziario. Con tale intervento normativo, al pubblico ministero è stato attribuito il compito di calcolare, già nell'ordine di esecuzione, le possibili detrazioni di pena espiata, in virtù della liberazione anticipata; mentre al magistrato di sorveglianza quello di accertare la sussistenza dei presupposti per la concessione della liberazione anticipata in

¹⁵ C. FIORIO, *Carcere: la riforma dimezzata*, in *Proc. pen. giust.*, 3 (2019), p. 740. Sul punto, volendo, cfr. anche, G. TABASCO, *La riforma penitenziaria tra delega e decreti attuativi*, Pisa 2018, p. 30.

¹⁶ G.L. GATTA - C. PARODI - F. PETRELLI, *Carcere, suicidi e sovraffollamento: emergenze da affrontare subito*, in *Sist. pen.*, 7/8 (2025), p. 155. Per una ricostruzione della sanzione secondo principi costituzionali, cfr. A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, reperibile in www.penalecontemporaneo.it, 10 giugno 2014.

¹⁷ A tal proposito, G. VASSALLI, *Oltre il sovraffollamento: violenza, fragilità e disuguaglianze nel sistema penitenziario. Il ruolo della magistratura di sorveglianza*, in *Sist. pen.*, 20 novembre 2025, pp. 4 e 6, rileva che i suicidi e gli atti di lesionismo riguardano soprattutto categorie di detenuti più vulnerabili, ossia donne, stranieri, tossicodipendenti, persone affette da disturbi mentali; mentre il disagio psichico in carcere colpisce prevalentemente le categorie di detenuti più vulnerabili.

Interventi

relazione ad ogni semestre precedente, soltanto in funzione della richiesta del condannato volta ad ottenere una misura alternativa alla detenzione o agli altri benefici penitenziari, oppure nell'ipotesi che il computo delle detrazioni di pena espiata sia utile alla esatta determinazione della pena residua da scontare. Di tal guisa, è chiaro che la concessione della liberazione anticipata non costituisce più un beneficio che il condannato possa chiedere autonomamente in qualsiasi tempo dell'esecuzione. Invece, la L. 8 agosto 2024, n. 112, che ha convertito il D.L. 92 del 4 luglio 2024, innanzi richiamato, ha interpolato ulteriormente l'art. 656 c.p.p., introducendo i commi 9-bis e 9-ter, in virtù dei quali il pubblico ministero, prima di emettere l'ordine di esecuzione, dovrà trasmettere gli atti al magistrato di sorveglianza, affinché disponga, in via provvisoria, fino alla decisione del tribunale di sorveglianza, la detenzione domiciliare, in caso di condannati di età pari o superiore a settanta anni, se la residua pena da espiare è compresa tra due e quattro anni di reclusione, ovvero che si trovino agli arresti domiciliari per gravissimi motivi di salute. Anche tali interventi legislativi non appaiono idonei ad incidere sull'endemico problema del sovraffollamento carcerario¹⁸.

4.- Ipotesi di interventi per una riforma del sistema penitenziario

Intanto, appare indifferibile la necessità di intervenire per alleggerire la intollerabile pressione che caratterizza gli istituti penitenziari, a causa del sovraffollamento. Infatti, tale drammatica situazione, che contraddistingue il nostro Paese, rappresenta «una palese violazione dei principi costituzionali della dignità umana e della finalità rieducativa della pena, nonché degli impegni internazionali assunti dal nostro Paese in materia di diritti umani»¹⁹.

I rimedi esperibili non potranno che essere strutturali, ossia finalizzati ad aggredire le cause del fenomeno.

Sul piano legislativo, tra i rimedi emergenziali va rilevata la proposta del Governo di un ampliamento della capienza degli istituti penitenziari²⁰.

In una situazione di endemico sovraffollamento investire nella manutenzione e nella costruzione di nuovi istituti penitenziari costituisce certamente un intervento imprescindibile anche per adeguare quanto più possibile la vita del detenuto alle caratteristiche della vita nello stato di libertà. Tuttavia, esso non appare il rimedio che consenta di uscire dall'emergenza²¹. A tal proposito, basta richiamare il precedente piano

¹⁸ Sul fenomeno, di recente, A. DELLA BELLA, *Sovraffollamento*, cit., pp. 29-41; G.L. GATTA - C. PARODI - F. PETRELLI, *Carcere*, cit., pp. 155-156. Più risalenti, G. GIOSTRA, *Sovraffollamento carceri: una proposta per affrontare l'emergenza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1 (2013), p. 60; A. PUGIOTTO, *La parabola del sovraffollamento carcerario e i suoi insegnamenti costituzionalistici*, in A. BERNARDI - M. VENTUROLI (a cura di), *La lotta al sovraffollamento carcerario in Europa. Modelli di pena e di esecuzione nell'esperienza comparata*, Napoli 2018, p. 100; G. TORRENTE, *La popolazione detenuta in Italia tra sforzi riduzionisti e nuove tentazioni populiste*, reperibile in www.penalecontemporaneo.it, 27 ottobre 2016.

¹⁹ G.L. GATTA - C. PARODI - F. PETRELLI, *Carcere*, cit., p. 155.

²⁰ Il "Programma dettagliato degli interventi di edilizia penitenziaria per gli anni 2025-2027" mira a realizzare, entro il 2027, circa 9.500 nuovi posti con una spesa di 700 milioni di euro.

²¹ Sulla inadeguatezza del piano di ampliamento degli istituti penitenziari a contrastare il fenomeno del sovraffollamento carcerario, si rinvia alle osservazioni di E. DOLCINI, *Il "piano carcere 2025": una*

per l'edilizia penitenziaria, approvato, nel contesto dell'emergenza carcere, nel gennaio del 2010, che, ambizioso negli intenti, ha avuto una modesta attuazione, giacché a fronte dei 18.000 posti, inizialmente progettati, ne sono stati realizzati soltanto 4.000, nell'arco di tre anni. In ogni caso, anche se venissero realizzati i 9.500 nuovi posti preventivati, «il sovraffollamento non sarebbe risolto, dal momento che i detenuti in esubero sono, ad oggi, più di 16.000»²².

Un ulteriore rimedio legislativo, contenuto nel d.d.l. S 1635, recante “Disposizioni in materia di detenzione domiciliare per il recupero dei detenuti tossicodipendenti o alcolodipendenti”, consiste in una nuova forma di detenzione domiciliare terapeutica per condannati tossicodipendenti o alcolodipendenti ad una pena fino ad otto anni di reclusione oppure fino a quattro anni in caso di reati ricompresi nell'art. 4-*bis* della legge di ordinamento penitenziario, che consente che la pena sia scontata, anziché all'interno di un istituto penitenziario, in strutture residenziali di tipo terapeutico.

La necessità di potenziare le strutture residenziali esistenti, che non potrà avvenire in un breve arco temporale, non induce a ritenere tale misura idonea ad ottenere una rapida deflazione carceraria.

Altri rimedi, finalizzati a fronteggiare la grave crisi del sistema penitenziario, sono stati prospettati in dottrina.

In primo luogo, è stata proposta l'introduzione di un indulto condizionato, ossia un indulto che non condoni la pena inflitta ma la converta nella pena sostitutiva della detenzione domiciliare²³.

Inoltre, è stata ipotizzata l'introduzione di una cosiddetta liberazione condizionata speciale²⁴, che prevede l'elevazione della detrazione, per ogni semestre di pena espiata dal detenuto che abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione, da 45 a 75 giorni²⁵. Anche tale rimedio appare carente di un effetto deflattivo immediato e consistente, sebbene sia stato ritenuto interessante sotto diversi punti di vista²⁶.

risposta inadeguata al collasso del sistema penitenziario, in *Sist. pen.*, 9 (2025), pp. 57-67.

²² A. DELLA BELLA, *Sovraffollamento*, cit., p. 32.

²³ A parere di G. AMARELLI, *Sovraffollamento carcerario: aspettando l'efficientamento delle pene sostitutive, subito un indulto proprio condizionato*, in *Dir. pen. cont.*, 1 (2024), p. 251, «la soluzione contingente più ragionevole per risolvere illico et immediate il dramma carcerario» sarebbe quella della clemenza collettiva.

²⁴ Per tale soluzione, M. RUOTOLO, *Riflessioni sui possibili margini di intervento parlamentare in sede di conversione del decreto legge 4 luglio 2024, n. 92 (decreto carcere). Appunti a prima lettura*, in *Sist. pen.*, 11 luglio 2024; e M. PELISSERO, *La pervicace volontà di non affrontare i nodi dell'emergenza carceraria*, in *Sist. pen.*, 18 luglio 2024, i quali evidenziano che la concessione del beneficio penitenziario non si sottrarrebbe al vaglio del magistrato di sorveglianza, ancorato sempre alla valutazione dell'effettiva partecipazione all'opera di rieducazione.

²⁵ Come noto, la misura è anche oggetto della proposta di legge C. 552 recante “Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di concessione della liberazione anticipata e disposizioni temporanee concernenti la sua applicazione”, che ne prevede l'operatività per i prossimi due anni e l'applicabilità con effetto retroattivo nei confronti di chi abbia già beneficiato della liberazione anticipata, a partire dall'anno 2016, ovvero l'anno in cui ha cessato di essere applicata la precedente liberazione anticipata speciale.

²⁶ È l'opinione di A. DELLA BELLA, *Sovraffollamento*, cit., p. 32, la quale osserva che è uno strumento che funziona in quanto si deve proprio alla liberazione anticipata speciale l'uscita dalla crisi penitenziaria del

Interventi

Allora, per fronteggiare la situazione di grave crisi del sistema penitenziario, occorre intervenire incisivamente, prendendo atto che l'art. 1 della L. 354 del 26 luglio 1975 continua ad anteporre il limite dell'umanità alla rieducazione del condannato, allorché dispone, nella prima parte, che «Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona».

Constatata la disumanità in cui versa il regime penitenziario, la dignità dell'individuo dovrà costituire il valore da cui muovere²⁷, affinché l'esecuzione detentiva avvenga in condizioni rispettose del principio di umanità della pena, che incentivino un percorso rieducativo finalizzato a conseguire il pieno reinserimento sociale.

Sarà così necessario introdurre delle misure di deflazione carceraria. In particolare, «estendere l'applicazione della liberazione anticipata ai detenuti che si trovino nella parte finale di espiazione della pena e che abbiano dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione»²⁸. Rafforzare le pene sostitutive delle pene detentive brevi ed eliminare le preclusioni che ostano alle misure alternative alla detenzione, affinché venga ridotta la

2013; che tiene conto delle preoccupazioni di difesa sociale, giacché riguarda soggetti che sarebbero comunque destinatari della liberazione anticipata ordinaria e, pertanto, una misura che comporta una prognosi positiva da parte dell'autorità giudiziaria; che non va a gravare sulle forze di polizia e sul sistema dell'esecuzione penale esterna e, quindi, sostenibile; che l'aggravio di lavoro sulla magistratura di sorveglianza potrebbe essere avviato congegnando quantomeno la sua applicazione retroattiva con una certa dose di automatismo; che, infine, non costituisce un atto di clemenza, ma rappresenta una forma di ristoro per la sofferenza patita a causa delle condizioni inumane e degradanti, per il sovraffollamento. Viceversa, critici sulla nuova ipotesi di liberazione anticipata speciale sono G. AMARELLI, *Sovraffollamento*, cit., p. 250, il quale ritiene che, sebbene l'introduzione della liberazione anticipata speciale «rappresenti *prima facie* la soluzione più semplice ed agevole da un punto di vista pratico e politico», essa, «nel suo segmento retroattivo, si sostanzierebbe in un c.d. "indulto mascherato", andando di fatto a condonare [...] una parte della pena inflitta al reo e, quindi, producendo effetti analoghi ad un provvedimento di clemenza collettiva [...]»; e G. GIOSTRA, *Liberazione anticipata: una proposta meritoria e necessaria, che richiede una doverosa messa a punto*, in *Sist. pen.*, 18 aprile 2024, p. 3, che definisce improvvido l'affidamento della competenza a decidere sulle riduzioni di pena al direttore dell'istituto penitenziario, «[...] costituzionalmente indifendibile, in quanto deroga alla riserva di giurisdizione in materia di libertà personale». Sul punto, anche A. DELLA BELLA, *Sovraffollamento*, cit., pp. 34-35, ritiene che l'applicazione della misura debba rimanere in capo alla magistratura di sorveglianza, sottolineando che l'attribuzione al direttore dell'istituto penitenziario della decisione sulla liberazione anticipata speciale si pone in contrasto con l'art. 13 della Costituzione, che affida al giudice le decisioni sulla libertà personale. Viceversa, a parere dell'Autrice, l'applicazione retroattiva della misura potrebbe essere attribuita al pubblico ministero perché, in tal caso, si tratterebbe di concedere una detrazione di pena a condannati che sono stati già destinatari della liberazione anticipata ordinaria e, quindi, già sottoposti al vaglio discrezionale del giudice per la concessione del beneficio.

²⁷ Condivide tale opinione P. GONNELLA, *Antigone. Dignità. Rieducazione*, in *Quest. giust.*, 2 (2015), p. 89, il quale afferma che se l'ordinamento penitenziario deve essere riformato la parola chiave di una nuova legge deve essere la dignità umana, «unica capace a produrre un cambio epocale di paradigma e a ridurre gli arresti e gli arbitrii del potere di punire». A tal proposito, merita di rilevare che, già nell'*Antigone* di Sofocle, il valore della dignità si contrapponeva alla ragione di Stato, come uno dei conflitti sottesi alla tragedia, capace di consentire di superare l'eterno conflitto tra sicurezza e libertà. Sul punto, per tutti, U. CURI, *Endiadi*, Milano 2015, p. 4, il quale osserva come la sepoltura di Polinice non riguardi semplicemente la sepoltura di un caduto in battaglia, ma la soluzione della controversia fra coloro che «sono sorti dalla terra» (Plat., *Soph.* 247c) e quanti riducono l'essere a «certe forme pensabili e incorporee» (Plat. *Soph.* 246b).

²⁸ Così G.L. GATTA - C. PARODI - F. PETRELLI, *Carcere*, cit., p. 156, i quali individuano taluni rimedi esperibili per porre fine alla situazione di sovraffollamento carcerario.

popolazione carceraria. Introdurre pene meno afflittive per determinate tipologie di reati, così da consentire una più ampia applicazione di pene sostitutive. Occorrerà, inoltre, semplificare il procedimento di sorveglianza, incrementare le opportunità di lavoro, formazione e cultura, affinché il detenuto possa esprimere l'autodeterminazione verso il reinserimento sociale; garantire la libertà di culto e spazi e tempi per coltivare la propria affettività²⁹; valorizzare il volontariato. Andrà, altresì, riordinata la medicina penitenziaria, con il potenziamento dell'assistenza psichiatrica negli istituti di pena³⁰, affinché le carceri abbiano una gestione più umana e più efficace. A ciò dovrà seguire una ampia applicazione della giustizia riparativa, superando l'idea che la pena detentiva sia l'unica possibile o la più efficace. Occorre, cioè, rovesciare il paradigma punitivo classico, dando alla devianza una risposta che miri a conciliare l'autore del reato con la vittima e a ripristinare la pace sociale³¹.

In conclusione, provvedimenti eterogenei, privi di un comune denominatore, risultano inadeguati a fronteggiare la grave crisi penitenziaria, causata dalla drammatica situazione di sovraffollamento. Necessita, invece, una riflessione ampia ed approfondita che porti alla rifondazione del sistema penitenziario, che contemperi le esigenze di efficienza con i principi costituzionali del carcere come *extrema ratio*. Un nuovo modello di esecuzione detentiva che, muovendo dal valore fondamentale della dignità dell'individuo, sottragga la "tattica punitiva" della prigione alla logica di gestione securitaria e la trasformi in un percorso di risocializzazione. In altri termini, un contesto carcerario che si concili con la dignità dell'individuo, il quale, anche se privato della libertà personale, conserva intatta la titolarità dei diritti inviolabili che non possono essere annullati ma solo compressi nella misura strettamente funzionale alla sicurezza e alla custodia³².

²⁹ Così G. VASSALLI, *Oltre il sovraffollamento: violenza, fragilità e disuguaglianze nel sistema penitenziario. Il ruolo della magistratura di sorveglianza*, cit., p. 8, la quale ritiene che «Se vogliamo dare forma ai principi costituzionali dobbiamo pretendere condizioni detentive dignitose, perché solo così potremo evitare che il condannato che abbia subito un trattamento inumano ed illegittimo possa, invece, sentirsi quasi legittimato a violare di nuovo la legge». In tema di affettività, Corte Cost. 26 gennaio 2024, n. 10, in *Proc. pen. giust.*, 1 (2024), ha dichiarato l'illegittimità «dell'art. 1 della legge 26 luglio 1975, n. 354, nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa [...] a svolgere i colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona con lei stabilmente convivente, senza il controllo a vista del personale di custodia, quando, tenuto conto del comportamento della persona detenuta in carcere, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né riguardo all'imputato ragioni giudiziarie».

³⁰ A tal proposito, desta perplessità la scelta operata dal legislatore, che, con il D.Lgs. 123 del 2/10 2018, ha modificato l'art. 11 ord. penit., escludendo la previsione che l'istituto penitenziario disponga dell'opera di almeno uno specialista in psichiatria, essendo riscontrabile la presenza di malati mentali anche in istituti ordinari.

³¹ Osserva P. TRONCONE, *Manuale*, cit., p. 248, che la giustizia in forma riparativa serve a rimuovere le ragioni del conflitto tra la vittima e il colpevole, attraverso un percorso di autocoscienza e riconoscimento del disvalore della condotta tenuta, che, incontrando la collaborazione della vittima, porti a "ripristinare la pace sociale".

³² Sul punto, cfr. Corte Cost. 11 febbraio 1999, n. 26, in *Dir. pen. proc.*, 3 (1999), p. 387, secondo cui la dignità umana non può essere negata o limitata a causa della restrizione in carcere. La tutela dei diritti dei detenuti è stata esaminata da A. SCALFATI (a cura di), *Giurisdizione di sorveglianza e tutela dei diritti*, Padova 2004, prima che il D.L. 146 del 23/12/2013, conv., con modif., in L. 10 del 21/2/2014, introducesse

Interventi

Tuttavia, è ovvio che, sebbene gli interventi normativi siano necessari, quantomeno per evitare che lo Stato sia nuovamente condannato, dalla Corte di Strasburgo, per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, essi tarderanno ad arrivare. Allora, nell'attesa dell'intervento legislativo, ciascuno nel proprio ruolo dovrà impegnarsi affinché le norme siano interpretate ed applicate in conformità ai principi costituzionali secondo i quali la vita e la dignità di ogni persona, anche se si sia resa responsabile di gravi crimini, devono essere tutelate³³, nella consapevolezza che «la condizione carceraria riguarda coloro che stanno dentro ma come problema di civiltà è prima di tutto un problema di chi sta fuori»³⁴.

il reclamo giurisdizionale. Dopo l'introduzione dell'istituto, da F. CAPRIOLI - L. SCOMPARIN (a cura di), *Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti*, Torino 2015.

³³ Così G.L. GATTA - C. PARODI - F. PETRELLI, *Carcere*, cit., p. 156.

³⁴ G. ZAGREBELSKY, *Postfazione*, cit., p. 111.